机关运行保障立法:性质、思路与原则

湛中乐　李 烁
(北京大学 法学院, 北京 100871)

摘　要: 机关运行保障立法很大程度上系内部行政法的制定。为避免公权力对内的滥用,在藉由内部行政法的制定对机关运行保障予以监督的同时,内部行政与外部行政的关系决定了机关运行保障立法的宗旨还兼有"保障"色彩。从我国机关运行保障立法的现实看,由于缺乏综合性的立法顶层设计,机关运行保障方面的立法散见于相关法律、行政法规甚至是党内法规当中。由此,不仅不可避免地存在立法的空白地带,加之不同立法之间不成体系甚至相互冲突,难以满足机关运行保障的实践需要。基于这一立法现实,有必要出台一部综合性的《机关运行保障法》,作为机关运行保障的"基本法"一体适用于党政机关。《机关运行保障法》的基本原则是效能原则,即通过机关运行保障的开展促使外部行政目标的有效实现,这一过程中既要通过标准、计划的制定以及成本效益分析方法的运用提高保障要素的效用,还应对机关运行保障体制进行重构,构建起集中统一、权责明晰、分工协调的体制,避免保障要素的不必要消耗。

关键词: 机关事务;机关运行保障;机关运行保障法
中图分类号: D 921. 12　**文献标识码:** A　**文章编号:** 1000-5919(2020)02-0139-08

党的十八大以来,在以习近平总书记为核心的党中央的坚强领导下,为推动全面从严治党向纵深发展,各级党政机关严格落实中央八项规定、国务院"约法三章"以及反对"四风"的要求,加之"三公"经费公开、办公用房清理、公务用车制度改革、严格公务接待等有关专项任务的开展①,党政机关运行成本得到有效控制与降低,"节约型机关"目标持续推进,但这一过程中,机关运行保障立法供给不足、法治化程度不高等问题逐渐显现出来。为改变"依据政策办后勤"的传统,确保十八大以来党中央、国务院对机关运行保障工作提出的迫切要求更具规范性与长效性,机关运行保障立法成为学界与实务界的共同呼声。除了学界尤其是行政管理学界的撰文呼吁之外②,实务界如国家机关事务管理局出台的《机关事务工作"十三五"规划》明确将"加快机关事务法治建设,大力推进依法保障"作为"十三五"时期机关事务工作的重点任务之一,经过学界与实务界的共同努力,机关运行保障方面的立法项目已被列入十三届全国人大常委会立法规划,机关运行保障立法正式提上议事日程。笔者受国家机关事务管理局委托,主持了"机关运行保障立法需求研究"课题,参与了国家机关事务管理局组织的多场专项调研以及学术研讨活动,并向国家机关事务管理局提交了《机关运行保障法草案》(北京大学建议稿)。本文写作的初衷在于回应笔者在课题研究以及《机关运行保障法草案》(北京大学建议稿)起草中遇到的诸如"什么是机关运行保障立法""如何开展机关运行保障立法"以及"机关运行保障立法应遵循何种原则"等疑惑,并将笔者围绕以上疑惑进行的行政法学思考用文章的形式呈现出来,以期为机关运行保障立法提供

收稿日期: 2020-01-18
作者简介: 湛中乐,北京大学法学院(石河子大学政法学院)教授。
基金项目: 2019年度国家机关事务管理局委托项目"机关运行保障立法需求研究"。

① 国家机关事务管理局党组:《推动新时代机关事务工作改革创新发展》,《紫光阁》2018 年第 1 期,第 40—41 页。

② 参见王德:《大力推进机关事务治理体系和治理能力现代化》,《中国行政管理》2017 年第 3 期;衡霞:《地方机关事务管理职能法定化困境及成因研究》,《中国行政管理》2019 年第 3 期;余少祥:《关于机关事务管理体制改革的若干思考》,《中国行政管理》2019 年第 3 期,等等。

理论指引。

一、机关运行保障立法的性质

机关运行保障立法如何开展取决于什么是机关运行保障立法,以及我们对作为立法对象的“机关运行保障”的理解。机关运行保障又是对机关运行保障事务的管理,理解“机关运行保障”的突破口在于对“机关运行保障事务”概念的明晰。

按照公法学通说,对任何公权力组织而言,对外行使权力是其应有之义,而权力的对外行使需要维系权力行使的保障要素。保障要素主要是指那些客观存在的、能够为权力的行使主体控制和支配、以一定的实物表现出来的保证权力有效性的资源。① 机关运行保障事务则是保障要素更加具体化的表述,一般认为如经费、资产、办公用房、公务用车、公务接待、会议和活动保障、因公出国出境、能源资源节约等事项均属机关运行保障事务。

事实上,在“机关运行保障事务”概念出现之前,被广泛运用的是“机关事务”概念,二者在“事务”内涵上并无实质区别,但在“机关”的外延上则存在差异。具体而言,“机关事务”概念经由《机关事务管理条例》采用而更为大家所熟悉。依据《机关事务管理条例》,“机关事务”概念中的“机关”在外延上包括以行政机关为主的国家机关和有关人民团体。② 因此,学界在阐释何谓“机关事务”时,也不自觉地将这里的“机关”理解为立法机关、行政机关和司法机关等国家机关的总合。③ 可问题是,《机关事务管理条例》在界定“机关事务”中“机关”的外延时并非简单的列举,根据立法者的解释其还采取了实质性标准,即作为立法调整对象的“机关”其运行经费由各级财政予以保障。④ 除了国家机关和有关人民团体外,党的机关同样仰仗于国家财政资金的保障,但党的机关未被涵摄在“机关事务”中的“机关”外延之内,这一点在官方与学术话语体系中均有所体现。

《机关事务管理条例》调整对象的有限性,使得作为调整对象的“机关事务”中的“机关”在外延上受到缩限。抛开作为《机关事务管理条例》调整对象的“机关事务”,从概念的实质来讲,“机关事务”概念中的“机关”是无法将党的机关排除在外的,因为党的机关事务与国家的机关事务并无实质性不同,而且二者的运行经费均由各级财政予以保障。这样一来,便与传统对“机关事务”的理解有所不同。因此,在学界和实务界出现了新的动向,即以“机关运行保障事务”替换“机关事务”,试图避免因“机关事务”概念沿袭“政务”与“事务”二分传统而缩限了其中“机关”的外延,保证了概念上的包容性。相应的,机关运行保障事务可被理解为,以国家财政资金为保障的党政机关为维持其正常运行所需的事项。这一新概念的意义在于,为党政机关运行保障事务的一体规范奠定理论基础,由此可以改变国家的机关运行保障事务受法规范约束,而党的机关运行保障事务则游离在法规范之外的窘境。

保障要素对于党政机关不可或缺,倘若在保障要素上捉襟见肘,党政机关则难以有效对外行使公权力,权力的有效性势必受到减损。但是,保障要素效用的发挥,或者说让保障要素服务于党政机关职能的对外履行,离不开对保障要素的有效管理,即“机关运行保障事务管理”。这一概念与《机关事务管理条例》中的“机关事务管理”相对应,后者是对“机关事务”的管理。出于表述精炼的考虑,机关运行保障事务管理可被简称为“机关运行保障”。原因在于,“机关运行保障事务管理”的目的在于保障机关正常运行,同时机关运行保障中的“保障”本质上就属行政管理行为,“管理”的意涵可被涵盖在“保障”概念

---

① 方世荣、戚建刚:《论行政权力的物质保障要素》,《行政法论丛》2002 年总第 5 卷,第 278 页。

② 参见《机关事务管理条例》第 34 条规定:“其他国家机关和有关人民团体的机关事务管理活动,参照本条例执行。”

③ 陈庆修:《从历史沿革看机关事务的含义及其发展趋势》,《中国行政管理》2017 年第 10 期,第 146 页。

④ 国务院机关事务管理局、国务院法制办公室编著:《机关事务管理条例释义》,北京:中国法制出版社 2012 年版,第 117 页。

当中。既然机关运行保障是行政管理行为,那么,如何从法学尤其是行政法学的角度对其进行阐释? 本文认为,尽管行政法学仅关注行政机关的机关运行保障,但就机关运行保障的“事务”内涵而言,行政机关与其他国家机关、党的机关相比并无实质性差异,故可聚焦行政机关的机关运行保障展开讨论,就此所做的行政法学思考并不妨碍被套用到其他机关上。

就行政机关而言,其对机关运行保障事务的管理属于内部行政。内部行政与外部行政相对应,二者区分的标准在于是否对相对人发生法律效力。恰如有学者所言:“外部行政者,泛指设定、变更或消灭行政与人民之间行政法律关系的作用,而内部行政系指对人民不发生效力的行政内部行为或决定。”① 当然,内、外部行政的划分不能掩盖二者之间的密切关系。“从静态看,内部行政与外部行政构成了国家行政的完整内容;从动态看,它们又是相互依赖和促进的。内部行政的好坏,直接影响外部行政的效果;外部行政的效果也能促进内部行政的改善。内部行政的正常运行,是行政主体实现外部行政目标的前提和保障;内部行政必须为外部行政服务,正如后勤服务于前线一样。”②

内、外部行政的主体均为行政机关。基于行政权的滥用“天性”,无论是其对内行使还是对外行使均有权力滥用的可能。由此,内、外部行政中均需对行政权予以约束,以分别实现内、外部行政的宗旨。内部行政的宗旨是服务于外部行政的良好运行,那么,如何约束内部行政以实现其宗旨呢?

首先,行政法上约束行政权的方式主要包括两种:立法约束与司法审查约束,而立法约束中的立法又可分为内部行政法与外部行政法两种。就内部行政法与外部行政法的划分来看,公法学通说认为“划分的主要依据在于法律的调整对象是行政主体之间或行政主体与私人之间的关系,还是调整行政主体内部的行政机关之间、行政机关与公务员之间或公务员之间的关系”。③ 不同于外部行政,内部行政不涉及相对人的权利,故无法通过司法审查对其予以约束。同时,鉴于外部行政法调整的关系中必然包括相对人一方,而内部行政不包括与相对人的关系,故对内部行政只能通过内部行政法予以约束。但是,对于何谓内部行政法学界有两种不同理解,而这直接关系到内部行政的约束问题。

有学者把内部行政法定位于行政机关的“自我约束与自我克制”机制,此情境下的“内部行政法是指通过行政主体自身行为促使自我正当履行职责的行政法规范,大体而言包括行政机关的办事规则、公文规则、指导性的行政文献、行政自我约束的规则以及裁量基准等形态”。④ 此时,内部行政法对于内部行政的约束问题,转化为“从行政权自身结构入手来探讨其自我约束与自我克制问题,即探讨属于内部行政法的行政权内部控制的主动性和自律性问题”。⑤ 还有学者认为,就法的功能而言,内部行政法与外部行政法一样,皆是在于控制行政权,内部行政法不是也不应是“行政自制法”。由此,内部行政法应当被界定为有关行政机关对内行使行政权的法,或者控制行政机关对内行使权力的法规范总称,其规范的是没有相对人参与的内部行为。⑥

诚然,“一个权力主动把自己的触角缩回自身,但并不妨碍它再次伸展出来”⑦,我们无法寄希望于行政机关的自我约束而实现内部行政的宗旨,内部行政同样需要外部立法予以约束。就前种观点而言,尽管其在强调行政自制(内部行政法的制定)之外还主张,“不断探索立法权……对行政权进行外部约

---

① 李建良:《行政法基本十讲》,台北:元照出版公司 2011 年版,第 17 页。
② 胡建淼主编:《行政法教程》,杭州:杭州大学出版社 1990 年版,第 13 页。
③ 李洪雷:《德国行政法学中行政主体概念的探讨》,《行政法学研究》2000 年第 1 期,第 90 页。
④ 卢护锋:《论内部行政法的功能》,《行政论坛》2014 年第 1 期,第 46 页。
⑤ 于立深:《现代行政法的行政自制理论——以内部行政法为视角》,《当代法学》2009 年第 6 期,第 9 页。
⑥ 参见章剑生:《作为担保行政行为合法性的内部行政法》,《法学家》2018 年第 6 期,第 72 页。
⑦ 周庆智:《县政治理:权威、资源、秩序》,北京:中国社会科学出版社 2014 年版,第 302 页。转引自章剑生:《作为担保行政行为合法性的内部行政法》,《法学家》2018 年第 6 期,第 72 页。

束和控制”①,但在理论上难以自洽。因为就其看来,这种立法权的外部立法约束是与作为行政自制载体的内部行政法相并列的。同时,由于此种立法权的外部立法约束针对的是内部行政,不涉及与相对人的关系,故又无法被称之为外部行政法。既不属于内部行政法,也不属于外部行政法,在理论上便陷入两难境地。因此,内部行政法只能是控制行政权对内行使的法,而非行政机关自我约束的内部规则。有必要交代的是,尽管以上两种观点在理解何谓“内部行政法”上存在差异,但其均主张内部行政离不开外部立法的约束,此种针对内部行政的外部约束性立法即内部行政法。

外部行政法的宗旨很大程度上是通过控制行政权的对外行使,避免因行政权的滥用而侵害相对人的权利。就内部行政而言,以机关运行保障为例,机关运行保障事务作为保障要素,系以国家财政资金为支撑,行政机关作为“理性人”,可能会为了部门私益而尽可能多地攫取保障要素,并且对保障要素的使用“消耗无度”,进而导致国家财政资金的不必要浪费,实践中“三公”经费居高不下、政府兴建豪华办公大楼等现象便是例证,这就决定了同外部行政法一样,内部行政法的宗旨亦是监督公权力的对内行使。同时,从内、外部行政的关系来看,内部行政服务于外部行政,内部行政的好坏将直接或者间接影响到行政机关对外作出行政行为的有效性,通过内部行政法的构建实现内部行政的良好开展以确保行政权对外有效行使。这就决定了内部行政法的宗旨除“监督”公权力对内行使外,还兼具“保障”色彩。

行政机关内、外部行政的关系,与其他国家机关和党的机关的内部保障与外部管理之间的关系并无实质不同,本质均是以保障要素服务于公权力的对外有效行使。因此,就机关运行保障而言,如同行政机关需要内部行政法予以规范一样,其他国家机关和党的机关亦需立法(或党内法规)的约束,本文将其统称为机关运行保障立法,此处的立法既包括国法也包括党规。

二、机关运行保障立法的思路

以上从理论上讨论了机关运行保障立法的性质,那么,我国应如何开展机关运行保障立法？显然,这一问题的解决以明晰我国的机关运行保障立法现实为前提。总体上,我国缺乏综合性的机关运行保障立法,机关运行保障相关规定散见于多个法律、行政法规甚至党内法规中,具体而言:

第一,法律层面,我国缺乏综合性的立法对机关运行保障予以规范,机关运行保障涉及如经费管理、资产管理以及服务管理等规定在诸多法律当中有所涉及。如《预算法》中有关财政预算紧缩、强化支出预算约束的规定,与机关运行保障事务中的经费保障事项密切相关。《节约能源法》第 3 章的“公共机构节能”一节,构成了机关运行保障事务中能源资源节约事项的立法基础。《政府采购法》作为调整各级国家机关、事业单位和团体组织,使用财政性资金依法采购货物、工程和服务活动的法律,规范了机关运行保障事务中的资产保障、服务保障等事项。《可再生能源法》第 17 条有关鼓励单位和个人安装和使用太阳能热水等系统的规定,则属机关运行保障事务中的能源资源节约事项在《可再生能源法》中的体现。

第二,行政法规层面,主要包括《公共机构节能条例》《机关事务管理条例》。前者是我国首部对机关运行保障事务进行专门规范的单行行政法规,尽管针对的是机关运行保障事务中的能源资源节约事项。后者则是我国首部对机关运行保障事务进行系统规范的综合性行政法规,其在内容上涵盖了经费保障、资产保障以及服务保障事项。《机关事务管理条例》无疑是我国机关运行保障立法史上的“里程牌”,其纲领性地回答了我国“应当建立什么样的机关事务管理体制机制”和“怎样建设合理的机关事务管理体制机制”两大问题,并强调了实现集中统一管理、完善制度标准、机关运行经费公开、深化机关后勤服务改革、强化法律责任等五个方面的重要性。不过因《公共机构节能条例》出台在先,《机关事务管理条例》仅对公共机构节约能源资源工作进行了衔接性描述,但这并不妨碍《机关事务管理条例》作为

① 于立深:《现代行政法的行政自制理论——以内部行政法为视角》,《当代法学》2009 年第 6 期,第 9 页。

我国机关事务管理工作“总章程”的地位。

第三,党内法规层面,十八大以来为推动全面贯彻落实中央八项规定、国务院“约法三章”以及反对“四风”的要求,中央层面先后出台了《党政机关厉行节约反对浪费条例》《党政机关国内公务接待管理规定》《党政机关办公用房管理办法》《党政机关公务用车管理办法》等一系列党内法规。这些党内法规在内容上,就机关运行保障事务中如公务接待、办公用房、公务用车等特定重要事项进行了专门规范。同时,由于制定主体的特殊性——由党中央和国务院联合制定,这些有关特定机关运行保障事项的党内法规在适用范围上涵盖的对象较为广泛,既包括国家机关,也包括党的机关,即对党政机关的机关运行保障工作实现了一体规范。

综上,尽管我国缺乏综合性的机关运行保障立法,但在行政系统内,针对行政机关的机关运行保障工作,国务院已经进行了综合性立法的尝试。同时,为了在党的机关运行保障工作中落实全面从严治党的要求,中央层面针对特定机关运行保障事项出台了一系列党内法规,一体适用于党政机关。以上立法为我国机关运行保障工作的开展初步奠定了法治化基础,尤其是《机关事务管理条例》的出台,使得我国对于机关事务管理中涉及的人员、经费、资产与服务管理的主体、事项、标准与流程等有了清晰的制度安排依据,有力地助推了我国机关事务管理法治化征程,为我国下一步的机关事务管理体制改革奠定了基础。但是,由于综合性立法的缺失,我国机关运行保障立法现实中存在的问题也显而易见:

一方面,缺乏系统的顶层设计,不可避免地存在立法的空白地带。首先,法律层面就机关运行保障事务而言,尽管《预算法》《节约能源法》《政府采购法》等法律当中对此均有所涉及,但这些法律在制定之时所考量的因素各不相同,之于机关运行保障,这些散见于不同法律中的零星规定必然是不全面的,机关运行保障中许多问题势也难以被涵盖其中。其次,尽管行政系统内如《机关事务管理条例》的出台,作为机关事务管理的“总章程”,已经相当全面地对机关事务管理体制机制作了规定,但这毕竟仅是我国整个政权机构中的一部分,对不适用《机关事务管理条例》的其他机关来说,仍面临无法可依的状况。尤其是党的机关运行保障事务,《机关事务管理条例》并未作规定,由此不可避免地存在立法空白。最后,尽管党内法规一体适用所有党政机关,但这些党内法规只是针对特定机关运行保障事项所进行的单行立法,其涵盖的事项相对有限,例如对于经费保障等问题就付之阙如。

另一方面,由于现行立法较为分散,不同立法之间不成体系甚至相互冲突。具体而言,无论是散见于各个不同法律中的相关规定,还是国务院制定的行政法规,抑或中央针对特定机关运行保障事项出台的党内法规,其在很大程度上是不同主体各自为政的结果,这就难以形成合力。以《机关事务管理条例》为例,尽管其被视为我国机关运行保障的“总章程”,但随着十八大之后,中央层面出台了一系列新的党内法规对多类特定机关运行保障事项加以规定,并一体适用于党政机关,《机关事务管理条例》不可避免地与这些新规定之间产生时效性落差,并直接导致了某些规定适用性不强、适用范围窄、执行效果差,甚至是为后出台的党内法规中的某些规定所架空。还例如,即便均是行政法规,《机关事务管理条例》与《公共机构节能条例》二者间的相关规定亦无法避免存在重叠的问题,机关事务管理部门与其他部门在公共机构节能工作中的权限区分、责任关系等问题在实践中仍需进一步厘清。

长期以来我国机关运行保障缺乏整体性的法律规范支撑,不仅与我国机关运行保障工作尚处在发展阶段,不具备成熟的立法条件有关,也与学理上内部行政事务并非必要法律事项的行政组织法学思想密切相关。但是,《机关事务管理条例》可被视为我国机关运行保障综合性立法的一个尝试,只不过受制于立法权限,《机关事务管理条例》意义上的“综合性立法”仅是针对行政系统而言。随着中央依法治国方略的深入实施和法治政府建设的稳步推进,《机关事务管理条例》在行政系统范围内立法的综合性,应被拓展至整个党政机关领域,即在《机关事务管理条例》的基础上,完善我国机关运行保障制度,出台综合性的《机关运行保障法》一体适用于党政机关,在整体上统领我国机关运行保障工作。

值得一提的是,《机关运行保障法》在调整范围上一体适用于党政机关,并非绝对。从中央制定的

《党政机关厉行节约反对浪费条例》《党政机关办公用房管理办法》等一系列法规上看,党的机关、国家机关(包括人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关、检察机关)和人民团体被纳入法律调整范围应当没有疑问,问题在于事业单位是否应受《机关运行保障法》的调整。对此,大多数的法规采用的是“参照公务员法管理的事业单位”这一术语,而《公共机构节能条例》采用的是“全部或部分使用财政资金的事业单位”这一术语,实际上后者几乎囊括了所有的事业单位,比前者范围更广。综合考虑目前事业单位类型多、情况复杂,以及高等院校等涉及《高等教育法》上的办学自主权问题,本文主张在《机关运行保障法》的调整范围上,采用“参照公务员法管理的事业单位”这一术语,限缩事业单位的适用范围较妥。

三、《机关运行保障法》的原则

既然有必要出台一部综合性的《机关运行保障法》,那么,《机关运行保障法》的基本原则是什么?或者说,我国现行机关运行保障制度的完善应依循何种原则?承前论据,机关运行保障在很大程度上属内部行政范畴,机关运行保障立法具有内部行政法的色彩,故在论及《机关运行保障法》的基本原则时,从内部行政法及其基本原则问题着手或有所得。

总体而言,在“行政行为—司法审查”这一传统行政法的理论框架中,行政法的全部内容是以行政机关对外作出的行政行为为规范对象,并以其为核心构建行政法理论体系。与行政机关内部组织设置、相互关系、人员配备、物资保障等有关的内部行为,因其不涉及行政相对人的权益,也不与行政法的功能即控制行政权合法行使有关,故一直被划出在行政法的调整范围之外。① 因此,我们通常所讲的行政法的基本原则在很大程度上只是适用于外部行政的,或者说是在外部行政的语境下讨论的,内部行政法的基本原则问题受到学界的忽视。此时,摆在我们面前的首要问题是,我们通常所讲的行政法的基本原则适用于内部行政吗?或者说外部行政法与内部行政法在基本原则问题上是否存在差异。

传统观点认为,“外部行政由于直接涉及行政相对人的权益,因而应受到法律的严格拘束,属于行政法学的研究范畴;而内部行政重在解决行政效率和效能的提高,是行政学研究的范畴”。② 因此,我们通常所讲的行政法的基本原则很大程度上均涉及行政机关与相对人的关系,即控制行政权的行使,而保障外部相对人的合法权利,如比例原则、信赖保护原则、正当程序原则等均以保障相对人的合法权利为目标,故从这些原则的基本含义来看,其是无法被套用到内部行政的。至于依法行政原则,由于涉及的是行政权与法律的关系,而可适用于内部行政,因为行政权无论是对外行使还是对内行使,均应依法而为,这一点并无疑问。那么,内部行政法的基本原则是否限于依法行政原则?答案是否定的。因为以上关于行政法调整范畴问题的认识属于传统认识,在新的观点下理解行政法,对于我们挖掘内部行政法的基本原则会有新的助益。

具体而言,随着时代的变迁以及对行政权的更高期待,以合法性作为唯一标准的传统观点逐渐受到摒弃,学界产生了一种新的行政法观念,即行政法的目标不限于控制行政权,还应实现良好的行政目标,即行政法关注的重点由依法行政转向良好行政,至少是兼顾到良好行政,由此对行政提出更高的期待。新行政法在逻辑上的展开结构是“合法性”和“最佳性”的二维并列,这一逻辑结构下,此时为行政学所关注的效能原则进入行政法学的视野,效能原则可被视为行政法基本原则在“最佳性”框架中的深化与创新③,并逐渐为行政法学界所接受,进而在行政法的基本原则中取得一席之地。

就内部行政而言,尽管前面提到内部行政要依法而为,但是我们对内部行政的期待很大程度上并非

① 章剑生:《作为担保行政行为合法性的内部行政法》,《法学家》2018 年第 6 期,第 66 页。

② 江正平、何立慧:《行政法学》,兰州:兰州大学出版社 2004 年版,第 10—11 页。

③ 朱新力、唐明良等:《行政法基础理论改革的基本图谱:“合法性”与“最佳性”二维结构的展开路径》,北京:法律出版社 2013 年版,第 42—63 页。

限于依法而为,或者是只需将内部行政的开展严格限定在法律框架内即可,内部行政有着更高的使命,如服务于外部行政的开展、实现外部行政的良好运作等。从这一点看,新行政法下的外部行政与内部行政有共通之处,即不仅要“合法”,还应“最佳”。故新行政法观念下的效能原则是可被套用到内部行政以及内部行政法当中的。这一点在我国的《公务员法》《预算法》等内部行政法当中均有所体现。如《公务员法》有关立法目的的规定中就有“提高工作效能”之表述,而这也成为我国公务员制度设计的依循,《公务员法》中的公务员分类管理制度其目的便是“提高管理效能”。

至于何谓效能原则,不同学者有着不同的表述①,但不管采用何种表述其均调整的是“成本”与“收益”的关系,最终目标是实现效益的最大化,即“以尽可能少的消耗去获得尽可能大的收获,或在同样的收效情况下花费尽可能少的代价”。② 以此作为依循,效能原则之于内部行政,其基本含义至少可从两个层面分别阐释:内部行政的实施能够实现外部行政的效能,以及内部行政自身是效能的。

第一层面,就内部行政与外部行政的关系而言,内部行政很大程度上系人、财、物在行政机关内部的消耗,进而服务于外部行政目标的实现。内部行政与外部行政的关系决定了内部行政的效能原则要求通过内部行政保障行政权对外的有效行使,不能因为内部行政的不当而导致外部行政无法开展。同时,内部行政在服务于外部行政目标的实现过程中,背后是人、财、物等要素的支撑。效能原则还要求在实现外部行政处于同等良好的运行状态下,耗费尽可能少的保障要素。显然,这一层面所讲的内部行政的效能很大程度上可被涵摄于外部行政的效能目标当中,这是由内部行政与外部行政的关系所决定的。

第二层面,内部行政一方面具有依附性,效能目标的实现取决于外部行政取得的成效,即立足于内部行政的“付出”与外部行政的“收益”之间的对比关系,此时关注的是外部行政的实现消耗最少的保障要素。但内部行政在保障外部行政正常运行的过程中,并不能掩盖其本身具有的独立性。尽管外部行政的良好运行离不开内部行政的保障,亦即以保障要素在行政机关内部的消耗为代价,但内部行政之开展本身也需损耗保障要素,即消耗保障要素服务于外部行政的过程中,内部行政本身也需损耗保障要素。就此而言,内部行政即行政权的对内行使也是需要效能的。效能原则之于内部行政的这一层面的含义关注的并非是内部行政与外部行政的关系,而是内部行政自身的体制建设等问题。

效能原则之于内部行政的两个层面的含义,目标是通过内部行政的有效开展保障外部行政目标的实现,既要避免外部行政对于保障要素的不必要消耗,也要注意内部行政对于保障要素的不必要损耗。具体而言,之于机关运行保障,效能原则意味着应坚持保障与监督相结合。保障是指机关运行保障应服务于保障机关的正当需求,以提供周到的服务为基本方式;监督则是指机关运行保障应严控成本,坚决杜绝铺张浪费的现象,以严格的监管为基本方式。效能原则要求保障与监督相结合,二者统一于促进党政机关高效运行之根本宗旨,不可顾此失彼。这一逻辑下,《机关运行保障法》应建立健全标准体系、保障计划以及“事后”阶段的成本效益分析等制度。明确由机关运行保障主管部门根据标准体系并结合财政预算资金和资产等情况,制定机关运行保障计划,以此作为机关运行保障工作的根本依循。在此基础上,机关运行保障主管部门对党政机关的经费支出、资产使用以及服务保障等事项进行统计与成本效益分析,并以此为基础动态调整机关运行保障标准与计划,由此确保将分配给党政机关的物质要素的数量、规模控制在党政机关正常履职需要的最低水平,避免保障不足与保障过度的双重风险。

其次,效能原则之于机关运行保障还对机关运行保障的体制提出具体要求,避免因为体制不顺等问题而导致内部行政开展中保障要素的不必要损耗。这一逻辑之下,《机关运行保障法》应建立集中统一的机关运行保障体制,即机关运行保障三大主要领域——机关运行经费、机关资产、机关运行服务均应贯彻集中统一原则,由机关运行保障主管部门做到经费集中统管、资产统一调配、服务一体保障。此外,

① 参见沈岿:《论行政法上的效能原则》,《清华法学》2019 年第 4 期,第 5 页。

② 李宗兴、张世信、阎仁斌主编:《行政法学概论》,上海:上海社会科学院出版社 1989 年,第 76—77 页。

明确机关运行保障主管部门之后,还应厘清其与财政、发改、国土资源、审计等部门之间的关系问题,尤其是明确彼此之间的权责划分。按照实践中的惯例,部门之间的权责划分是由三定方案来确定的,而且部门之间的权责变动较为频繁。但是,这并不意味着机关运行保障立法就毫无作为。《机关运行保障法》无法做到权责的具体划分,但可在不涉及三定方案情形下,对“机关运行保障”涉及的事项予以详细列举,并规定这些事项由机关运行保障主管部门负责。机关运行保障主管部门的职责明晰了,其与相关部门之间的权责边界也就得到确定。在权责边界得到明晰的基础上,还应加强各部门在机关运行保障中的分工合作、相互配合、协调一致,提高机关运行保障中的保障要素分配效率。

作为行政机关的内部行政所应遵循的原则,效能原则同样可以适用于党的机关内部行为,尤其是党的机关运行保障工作,这也是前文提到的将党政机关统一涵摄于“机关运行保障”概念的意义所在。党的机关运行保障工作受效能原则约束这一点在实践中有所体现,即现行与机关运行保障相关的党内法规在对党政机关予以一体适用时,其中有关基本原则的表述就有效能原则的色彩,如《党政机关办公用房管理办法》第 3 条有关党政机关办公用房管理应当遵循的原则中,第(四)项“有效利用,统筹调剂余缺,及时依规处置,避免闲置浪费”;第(五)项“厉行节约,注重庄重朴素、经济适用,节约能源资源”等均是效能原则的体现。概言之,由机关运行保障观之,党的机关与行政机关在效能原则适用上并无区别,或者说效能原则一体适用于党政机关不存在规范与理论上的障碍。

Legislation on the Guarantee of the Operation for Administrative Agencies: Nature, Train of Thought, and Principle

Zhan Zhongle, Li Shuo

(*School of Law*, *Peking University*, *Beijing* 100871, *China*)

Abstract: The legislation on the guarantee of the operation for administrative agencies is largely the formulation of an internal administrative law. In order to avoid internal abuse of public power, it is necessary to supervise the guarantee of the operation for administrative agencies through the formulation of an internal administrative law. Meanwhile, the relationship between internal administration and external administration also determines the legislative purpose of the legislation on the guarantee of the operation for administrative agencies with the color of “guarantee”. From the perspective of the reality of China's legislation on the guarantee of the operation for administrative agencies, suchstatutes are scattered in relevant laws, administrative regulations and even intra-Party regulations, due to the lack of a comprehensive top-level legislative design. Therefore, there are not only unavoidably blank areas for legislation, but also different legislations which are unsystematic and even conflict with each other. So it is difficult to meet the practical needs of the guarantee of the operation for administrative agencies. Based on this legislative reality, a comprehensive Law on the Guarantee of the Operation for Administrative Agencies should be enacted, which is applicable to the Party's and governmental administrative agencies as a “basic law”. The basic principle of such a law is the principle of efficiency, that is, to promote the effective realization of external administrative objectives through the implementation of the guarantee of the operation for administrative agencies. In this process, we should not only improve the effectiveness of guarantee elements through the formulation of standards and plans, and the application of cost-benefit analysis methods, but also reconstruct the system of the guarantee of the operation for administrative agencies. We should build a centralized and unified system with clear powers and responsibilities, and coordinated division of labor, so as to avoid unnecessary consumption of guarantee elements.

Key words: affairs of administrative agencies, guarantee of the operation for administrative agencies, Law on the Guarantee of the Operation for Administrative Agencies

(责任编辑　　刘曙光)